

UE : hymne à la joie ou bûcher des souverainetés ?

La souveraineté comme levier de puissance pour débloquent l'Europe.

Les menaces erga omnes auxquelles l'Europe est confrontée aujourd'hui sont à la fois internes et externes, et touchent des intérêts collectifs fondamentaux de ses sociétés et de l'ordre international. Sur le plan interne, l'Europe doit faire face à l'érosion de l'État de droit dans certains États-membres, à la montée de régimes illibéraux, à la polarisation politique et à la diffusion de discours de haine qui sapent les valeurs communes de démocratie, de pluralisme et de protection des minorités. Sur le plan externe, l'Union est confrontée à l'agression russe contre l'Ukraine, aux tensions systémiques avec la Chine et aux recompositions incertaines de la relation transatlantique, qui fragilisent la sécurité du continent et l'architecture multilatérale fondée sur la Charte des Nations unies. De plus, l'Union européenne doit affronter ses dépendances numériques, énergétiques, technologiques et sécuritaires auxquelles s'ajoutent le changement climatique, les cyberattaques, les ingérences informationnelles et la remise en cause des normes universelles des droits humains. Ces tendances menacent l'Union européenne et son ordre juridique, fondé sur la primauté du

droit européen, le respect mutuel des décisions de ses juridictions, et fragilisent sa capacité à parler et agir d'une seule voix sur la scène internationale. Elles transforment la défense de l'État de droit, de la démocratie et du climat en enjeux simultanément internes et globaux, dont la mise en échec affecte l'ensemble de la communauté internationale et non les seuls États européens pris isolément.

À l'heure où l'Union Européenne affronte cette succession de crises et défis, la notion de souveraineté revient au premier plan du débat public, souvent instrumentalisée par des forces politiques antagonistes, au risque de la caricature. Dans ce contexte, marqué par des échéances électorales susceptibles de se transformer en autant de référendums pour ou contre l'Union, l'article entend répondre à plusieurs questions structurantes. D'abord, que signifie encore « être souverain » pour un État européen au XXI^e siècle et en quoi la souveraineté partagée au sein de l'UE peut-elle accroître, plutôt que diminuer, la capacité d'agir des nations ? Ensuite, comment dépasser la paralysie de

DÉMOCRATIE & INSTITUTIONS

DÉCRYPTAGE
SEPTEMBRE 2026

Frédéric Maduraud,
Chargé des relations avec la Birmanie au Service Européen pour l'Action Extérieure

*Avertissement:
Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) ou de l'Union européenne. Toute erreur ou omission relève de la seule responsabilité de l'auteur.*



Blinded flag par Banksy (Londres 2026)

la « vétocratie » et les conflits de souveraineté (politiques et juridictionnels) pour rendre l'UE à la fois plus efficace et plus légitime aux yeux des citoyens ? Enfin, quelles combinaisons de différenciation volontaire, de coopérations renforcées et de réformes institutionnelles permettraient de tendre vers une « fédération d'États-nations », conciliant autonomie nationale, mutualisation des moyens de puissance et exigence démocratique ?

En éclairant ces enjeux, l'article ambitionne de nourrir le débat électoral européen, en montrant que la souveraineté n'est pas l'apanage des antieuropéens, mais peut devenir, si elle est assumée comme souveraineté européenne partagée, l'outil privilégié d'une Europe plus forte et de nations plus influentes sans préjudice de leurs diversités culturelles respectives.

I • Le paradoxe de la souveraineté à l'ère européenne

Oublions un moment la vieille distinction que nous enseigne la science politique entre souveraineté interne et externe. Dans l'UE, la notion de souveraineté s'exerce en trois dimensions clés qui animent le débat : d'abord comme un cadre cognitif, pour mieux cerner les défis communs et construire des solutions ; ensuite comme une arme stratégique, où les États convertissent leurs atouts nationaux en influence européenne ; enfin comme un symbole de légitimation, pour rallier ou contester les choix publics, du niveau local à l'international. Cette évolution qui résulte du processus d'intégration européenne fait de la souveraineté une pratique quotidienne plutôt qu'un dogme abstrait. Mais elle laisse un vide juridique que les institutions européennes et les États-membres mais aussi les cours suprêmes nationales comblent désormais à leur manière, générant des frictions inévitables.

Politiquement, ce débat sur la souveraineté est cependant plus complexe à appréhender pour les opinions publiques. Les bénéfices d'une souveraineté partagée ou mutualisée

entre les États-membres et l'Union Européenne ne sont ni toujours bien compris ni tangibles, faute parfois d'explications claires des dirigeants politiques nationaux ou européens.

Publié il y a deux ans et élément incontournable du débat européen, le rapport Draghi met l'accent sur la nécessité d'une plus grande autonomie stratégique de l'Europe tout en protégeant son modèle démocratique et social ce qui postule à un saut qualitatif fédéraliste.

À cette fin, l'Europe devrait transformer ses vulnérabilités en atouts en organisant des « interdépendances mutuelles » entre États membres, afin de regagner une autonomie perdue et maîtriser son destin dans des domaines critiques tels que : une défense autonome vis-à-vis des États-Unis, la réduction des dépendances stratégiques (alimentaire, sanitaire, énergétique), la souveraineté numérique, technologique et industrielle, le leadership dans la transition écologique, et la protection du modèle démocratique face aux ingérences étrangères¹. À défaut l'UE et ses États-membres ne risquent rien de moins qu'une vassalisation.

Si les citoyens européens, selon des sondages récents, soutiennent massivement cette vision, exprimant une confiance accrue dans l'Union plutôt que dans leurs gouvernements nationaux, l'enjeu est désormais politique : les États doivent accepter de mutualiser certaines souverainetés pour construire une Europe puissante et résiliente, capable de s'imposer comme un acteur clé dans le nouvel ordre mondial, le tout porté par une démocratie européenne renforcée et renouvelée susceptible de susciter une adhésion forte des citoyens.

Toutefois, certains épisodes récents font souvent douter de l'unité européenne ou interrogent les citoyens européens concernant la plus-value européenne d'une souveraineté partagée sinon le bien-fondé de son existence même. On peut citer entre autres :

1 Voir l'article de Sylvie Matelly et Agathe Cagé, « Les nouvelles armes de la souveraineté européenne » https://institutdelors.eu/publications/les-nouvelles-armes-de-la-souverainete-europeenne/?utm_source=flipboard&utm_content=EUD2014%2Fmagazine%2FDefence+and+Security+Union+in+motion

- la conclusion de l'accord commercial UE – Etats-Unis, perçu comme une reddition humiliante par les populations et une trahison de la Commission européenne ;
- l'envoi d'un Commissaire européen par la Commission au Conseil de la Paix de Donald Trump sans mandat du Conseil ;
- les divisions de l'UE exposées plein jour à la suite de l'attaque israélo-américaine sur l'Iran ;
- le veto retentissant de Viktor Orban sur le prêt de 90 milliards à l'Ukraine et la divulgation d'information sensible à la Russie - pays ouvertement hostile à l'UE - qui s'assimile à de la haute trahison.

À un moment où l'Europe fait face à des défis internes et externes sans précédent - menaces géopolitiques croissantes de la part d'États comme la Chine, les États-Unis et la Russie, crise de la démocratie, remises en question identitaires et montée des nationalismes etc... -, les événements cités plus haut affaiblissent la crédibilité de l'Union européenne pour une grande partie de l'opinion.

L'UE se présente pourtant comme la garante de la démocratie et de l'État de droit - elle en a fait le mantra de sa Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) - elle prétend aussi à la puissance et à cette fin se définit comme un acteur de la sécurité mondiale. Elle brandit la guerre en Ukraine comme une guerre contre l'Europe sans envoyer un soldat, elle assiste en spectateur aux discussions sur l'architecture de sécurité en Europe dans le conflit Ukrainien et les conflits au Moyen-Orient qui sont autant de cimetières du droit international. Mais de tels développements et prises de positions suscitent des interrogations profondes et légitimes des citoyens qu'ils soient pros ou anti-européens !

Ces doutes et ces interrogations alimentent la défiance des mouvements extrêmes en renforçant les tendances nationalistes, tandis que les événements cités précédemment risquent de fragiliser davantage un continent déjà sous pression, à l'aube d'importantes élections à travers le continent qui risquent de se transformer en autant de référendums pour ou contre l'Union Européenne.

II • Grandeur et décadence des souverainetés nationales et partagées

Entre le mirage de l'indépendance nationale et les vertiges du projet commun, l'Europe se cherche encore non comme une réponse, mais comme une question perpétuellement recommencée.

Il existe, au cœur du projet européen, une tension que les traités n'ont jamais tout à fait résolue et que les discours officiels s'évertuent à ne jamais tout à fait nommer. C'est la tension entre ce que l'on cède et ce que l'on gagne, entre la souveraineté que l'on abandonne à Bruxelles et la puissance collective que l'on est censé y trouver en échange. Soixante-dix ans après les traités de Rome, ce marché reste, pour beaucoup, une promesse non tenue.

Les critiques ne manquent pas, et elles viennent de partout. À droite, l'europhobe convoque l'État-nation comme seul espace d'une souveraineté authentique : un peuple, un territoire, une identité que Bruxelles diluerait dans le multiculturalisme et le libre-échange. À gauche, on dénonce la même technocratie, mais au nom de la justice sociale piétinée par une intégration négative qui nivelle par le bas. Et des deux côtés, le même réquisitoire : une élite non élue, des décisions opaques, un « vol » consenti par des gouvernements qui n'ont jamais vraiment demandé la permission à leurs peuples, un gouvernement des juges !

Il y a du vrai dans chacun de ces griefs. L'UE manque de compétences régaliennes pleinement assumées : pas d'armée commune, pas de fiscalité unifiée, des difficultés récurrentes à parvenir à des positions commune en matière de politique étrangère et de sécurité. Elle reste dépendante du parapluie américain de l'OTAN pour sa sécurité, paralysée par les vétos nationaux pour certaines décisions, et impuissante face aux grandes puissances qui n'entendent que le rapport de force. L'Union européenne serait ainsi condamnée à être insuffisamment souveraine pour les fédéralistes, et déjà beaucoup trop pour les souverainistes. C'est peut-être là son destin : décevoir tout le monde avec une égale constance ?

Mais l'honnêteté intellectuelle exige que l'on regarde aussi l'autre versant. Car la souveraineté partagée a produit des résultats concrets, souvent spectaculaires, que les États auraient été incapables d'obtenir seuls.

Prenons la pandémie. Lorsque le Covid-19 a déferlé sur le continent, l'UE n'avait aucune compétence sanitaire explicite. Elle s'en est saisie pourtant, centralisant les achats de vaccins pour 450 millions d'Européens, négociant avec 7 laboratoires pharmaceutiques d'une voix que des pays comme la Hongrie ou la Bulgarie n'auraient jamais pu élever seules. Cet achat groupé des vaccins a surtout permis à l'UE d'obtenir un volume très important de doses à prix relativement stable, de sécuriser l'accès pour tous les États membres, et d'affirmer une solidarité politique évitant la guerre des enchères entre pays européens. Ce fut une improvisation institutionnelle remarquable, imparfaite, tardive par certains aspects, mais réelle.

Le marché unique, depuis 1993, a tissé une interdépendance économique qui a enrichi les consommateurs, ouvert les marchés aux PME, et fait de l'Europe un espace de prospérité sans équivalent dans l'histoire du continent.

L'euro - malgré ses failles structurelles exposées si cruellement en 2010 - est devenu la deuxième devise mondiale de réserve, une digue contre les tempêtes spéculatives que chaque monnaie nationale aurait dû affronter seule.

Il y a aussi Schengen : 425 millions de personnes traversant les frontières comme d'autres traversent une rue, sans papiers ni contrôles, dans un espace de libre circulation qui aurait semblé utopique à n'importe quel Européen de 1945.

Et Paris, en 2015 - la COP21 - où l'Union, parlant d'une voix, a pesé suffisamment lourd pour arracher un accord climatique mondial qu'aucune nation européenne, prise isolément, n'aurait eu le poids d'obtenir, soulignant que l'échelon national n'est plus le niveau pertinent pour traiter les défis mondiaux.

Pourtant, les échecs sont là, tout aussi éloquents et se révèlent comme autant de blessures de l'histoire.

En 1954, la Communauté Européenne de Défense s'effondrait sous les votes de l'Assemblée nationale française, au confluent du gaullisme et du communisme : l'idée d'une armée européenne intégrée avait fait peur, perçue comme une cession de souveraineté intolérable à une entité supranationale sous tutelle américaine. Ce refus a relégué l'Europe politique à un horizon perpétuellement repoussé.

En 1965, de Gaulle imposa « la crise de la chaise vide » française pendant six mois au Conseil pour protester contre le vote à la majorité qualifiée. Il imposa le compromis de Luxembourg, ce veto de fait sur les « intérêts vitaux » nationaux, sacralisant la primauté de la souveraineté étatique pour des décennies. On en paie encore le prix aujourd'hui - hier dans les blocages hongrois, demain par un même usage du veto par d'autres États-membres ? - dans chaque négociation, otage de gouvernements qui ont compris que l'unanimité était la plus redoutable des armes.

La crise de l'euro, en 2010, révéla une autre blessure : l'impossibilité de construire une union monétaire sans union budgétaire. La Grèce, placée sous tutelle de la Troïka, vit sa souveraineté budgétaire suspendue de facto - non au profit d'une solidarité européenne assumée, mais d'une rigueur imposée depuis l'extérieur. En faisant appel au FMI, l'UE rompait avec le principe de solidarité pourtant inscrit au cœur du projet européen.

Face à ces échecs de la souveraineté partagée, la tentation de revenir à un « national souverainisme » pur et dur peut être forte pour certains et justifier d'ériger la nation comme un horizon indépassable. À ceux-là, on peut opposer que le Brexit fut peut-être la plus cruelle leçon de perte de souveraineté au prétexte de la reprendre. On peut en effet choisir de reprendre sa souveraineté et se retrouver, au bout du compte, moins souverain qu'avant.

Cette expérience de pensée est devenue réalité au Royaume-Uni, laboratoire grandeur nature d'un souverainisme dévoyé qui a viré à la tragédie. En juin 2016, 51,9 % des

Britanniques ont choisi de « reprendre le contrôle » mais en sacrifiant leurs intérêts à leurs fantasmes. Ils ont obtenu, au terme de quatre ans de négociations chaotiques, d'un Parlement fracturé et d'un pays divisé entre générations, entre nations, entre classes, un accord au prix de concessions majeures - dont l'insoluble question irlandaise qui hante encore les nuits de Westminster. Depuis, le ralentissement économique est documenté, les pénuries de main-d'œuvre sont réelles, le commerce avec l'UE s'est contracté. L'Écosse regarde vers l'indépendance, les promesses - les 350 millions de livres hebdomadaires pour le NHS (National Health System), et le regain de puissance diplomatique - se sont évaporés dans la réalité complexe des choses.

Ce que révèle l'histoire de l'intégration européenne, c'est que la souveraineté n'est pas une quantité arithmétique fixe que l'on possède ou que l'on perd. C'est une capacité d'agir et cette capacité, dans un monde de blocs continentaux, d'empires économiques et de crises globales, se construit rarement seul. L'Europe a compris cela, à tâtons, en avançant par crises successives, en reculant parfois de vingt ans pour mieux rebondir.

Elle reste un projet inachevé. Sa « vétocratie » la paralyse. Son déficit démocratique l'affaiblit. Sa dépendance stratégique la vulnérabilise. Mais dans ses réussites - le marché, la monnaie, l'espace Schengen, la réponse vaccinale, la diplomatie climatique - se lit une vérité que ses détracteurs préfèrent ignorer : il n'existe pas, aujourd'hui, de souveraineté nationale pleinement satisfaisante face aux défis du siècle. Il n'existe que des solitudes plus ou moins bien organisées.

L'Europe, dans toute son imperfection, reste une tentative sérieuse d'organiser autrement cette solitude. C'est peu, mais c'est déjà beaucoup.

III • La « vétocratie » européenne : un héritage Gaullien ou quand le droit de veto devient une arme

Pour sauver le projet européen, il faut commencer par un diagnostic clair et précis des maux qui le rongent et notamment une paralysie des décisions - souvent dans des moments d'urgence ou de crise - imposée par la règle de l'unanimité² au Conseil européen. Cette règle oblige les 27 États membres à viser systématiquement le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire l'accord le plus faible possible pour satisfaire tout le monde. Résultat ? Des blocages récurrents qui minent la solidarité européenne et empêchent l'UE d'agir avec la rapidité et l'efficacité nécessaires face aux crises mondiales qu'elle doit affronter.

Certains ont pourtant argué dans l'entourage même de Josep Borrell, l'ancien Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), que le droit de veto n'avait pas été un frein à d'importantes décisions comme celles prises pour soutenir l'effort de guerre ukrainien, du moins jusqu'à récemment ... Dont acte, mais il est tout aussi vrai que l'Union européenne souffre d'un mal structurel que les politologues ont baptisé « vétocratie » : un état pathologique où la capacité d'empêcher prime durablement sur la capacité de décider. La Hongrie de Viktor Orban en est devenue le cas d'école le plus flagrant bien qu'il n'en soit pas l'inventeur.

Il n'est pas abusif de dire que le compromis de Luxembourg est l'ancêtre direct de la vétocratie européenne, même si le terme n'existait pas à l'époque. Le compromis de 1966 crée un droit de veto de facto chaque fois qu'un État invoque des « intérêts très importants » nationaux, même lorsque le traité prévoit juridiquement la majorité qualifiée. En pratique, cette clause politique non définie permet à tout gouvernement de bloquer ou de retarder indéfiniment une décision, ce qui correspond déjà à une logique de vétocratie où la capacité de bloquer prime

² Dans l'UE, les domaines suivants sont régis par la règle de l'unanimité : la fiscalité, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la protection sociale et la protection des travailleurs, l'adhésion de nouveaux États membres, les finances de l'UE (ressources propres de l'Union et le cadre financier pluriannuel), la citoyenneté européenne (octroi de nouveaux droits), la justice et les affaires intérieures (coopération policière et judiciaire en matière pénale), les clauses « passerelles » (mécanismes qui permettent de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée) .

sur la règle de vote formelle.

Les historiens et politistes parlent d'une « culture du veto » née du compromis de Luxembourg, qui a figé la prise de décision des Communautés pendant près de vingt ans et nourri « l'euroscélérose » des années 1970. Même sans valeur juridique claire, ce compromis a fonctionné comme une norme informelle puissante, poussant le Conseil à rechercher systématiquement l'unanimité par crainte du veto, au détriment de la logique majoritaire prévue par les traités.

Sur le plan politicoinstitutionnel, la vétocratie actuelle telle que pratiquée par Viktor Orban et d'autres, prolonge cette tradition : l'outil reste le même (blocage par un État), mais il est utilisé dans une UE à 27, avec des enjeux de crise systémique (Ukraine, énergie, État de droit) qui amplifient ses effets.

À l'origine, la règle de l'unanimité avait une vocation défensive : protéger les souverainetés nationales sur quelques sujets politiquement sensibles ou considérés comme vitaux. Elle n'était pas conçue comme un instrument de négociation tous azimuts. C'est pourtant ce qu'elle est devenue entre les mains de Viktor Orban et d'autres. Le Premier ministre hongrois a méthodiquement transformé ce droit de veto en monnaie d'échange systématique sur l'Ukraine, les sanctions contre la Russie, la fiscalité des multinationales, l'élargissement aux Balkans afin d'arracher des concessions sur les fonds européens et d'atténuer la surveillance de l'état de droit dans son pays.

L'unanimité devait être une garantie démocratique exceptionnelle. Elle est devenue, sous certaines conditions, le principal levier du plus petit pour paralyser les vingt-six autres. Nombreux sont les juristes et politologues qui parlent désormais d'une UE « prisonnière de sa propre constitution ». Le paradoxe est cruel : la règle pensée pour protéger les minorités nationales est devenue le principal vecteur de paralysie institutionnelle dès lors qu'un acteur la manipule délibérément et méthodiquement.

La répétition des blocages fabrique un cercle vicieux. Chaque veto réussi encourage le suivant, érode le principe de solidarité inscrit à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, et fragilise l'efficacité de l'action extérieure de l'Union aux pires moments, alors que les crises géopolitiques se multiplient.

La « stratégie Orban » inquiète non seulement par ses effets immédiats, mais parce qu'elle constitue un manuel répliquable. Elle démontre concrètement comment « s'approprier Bruxelles » en combinant trois leviers : la captation des fonds structurels, une rhétorique souverainiste populiste, et un usage agressif du droit de veto.

Face à cette dérive, les autres États membres et le Parlement européen ont engagé une série de contre-mesures : gel de fonds conditionnels, isolement politique du gouvernement hongrois dans les enceintes informelles, réflexion renouvelée sur l'activation de l'article 7³ du Traité sur l'Union européenne.

La vétocratie nourrit un débat de refondation qui s'installe durablement dans les capitales européennes. La chute récente de Viktor Orban aux élections législatives en Hongrie n'éteint pas ce débat. Trois pistes sont régulièrement évoquées : étendre la majorité qualifiée à davantage de domaines (fiscalité, politique étrangère), créer des cercles d'intégration différenciée pour les États décidés à avancer, ou imaginer une « UE 2.0 » capable de contourner institutionnellement les bloqueurs récurrents.

La crise pousse aussi à repenser la conditionnalité politique de la participation aux décisions communes : pourrait-on, en cas de violation grave des valeurs fondamentales, suspendre de façon ciblée les droits de vote d'un État membre ? La question, jusqu'ici considérée comme un tabou constitutionnel, est désormais posée sérieusement.

Ce que révèle la vétocratie, au fond, c'est un déséquilibre profond : un système institutionnel conçu pour des États de bonne foi,

3 L'article 7 du TUE est destiné à être utilisé en dernier ressort pour préserver les valeurs fondatrices de l'UE. Il permet de suspendre des droits découlant de l'appartenance à l'UE, y compris les droits de vote au sein du Conseil de l'UE et du Conseil européen, si un pays viole de manière grave et persistante les principes sur lesquels l'Union est fondée. Ces valeurs sont énoncées à l'article 2 du TUE.

confronté à l'usage stratégique qu'en fait un gouvernement illibéral déterminé à maximiser son pouvoir de blocage qui alimente un sentiment de déni démocratique au sein des opinions publiques des autres États-membres en Europe.

IV • Le bras de fer juridico-constitutionnel : CJUE vs Cours nationales

Cette paralysie politique s'accompagne également d'un conflit juridique profond entre la Cour de justice de l'UE (CJUE) et les cours constitutionnelles nationales remettant en cause la primauté du droit européen sur les droits nationaux.

La CJUE impose une intégration irréversible : depuis l'arrêt *Costa c. ENEL* (1964), elle proclame la primauté absolue du droit européen sur les droits nationaux, avec un effet direct (les citoyens peuvent invoquer directement les directives) et un effet cliquet (chaque transfert de souveraineté est définitif). Cela crée une dynamique d'intégration continue, souvent perçue comme imposée d'en haut par un « gouvernement des juges ».

Les cours nationales résistent : la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a érigé un bouclier *ultra vires*⁴ dans l'arrêt PSP (2020) sur le programme de rachat d'obligations de la BCE. Elle protège l'identité constitutionnelle allemande (équilibre budgétaire, laïcité, services publics) contre les excès européens. L'arrêt de Karlsruhe a marqué une étape importante dans la relation entre les juridictions nationales et européennes, en affirmant le droit d'un État membre de contester la validité d'un acte de l'UE.

Cependant, la crise a été gérée de manière pragmatique, évitant une rupture ouverte. La CJUE n'a pas validé les conclusions allemandes, et a rappelé dans un communiqué que ses arrêts préjudiciels lient les

juridictions nationales, mais elle n'a pas directement réagi sur le fond à la décision allemande. Ainsi, les conclusions de l'arrêt allemand ne sont pas validées par la CJUE, qui maintient sa position initiale, mais le conflit a surtout mis en lumière les limites du dialogue judiciaire et la nécessité de trouver un équilibre entre souveraineté nationale et intégration européenne.

La position française est plus nuancée : le Conseil d'État a adopté une approche pragmatique. Dans l'affaire *French Data Network* (2021), il a toléré une « effraction légale » temporaire (violation du RGPD par une directive européenne), mais rappelle toujours les limites via l'arrêt *Nicolo* du Conseil d'État en 1989⁵ : le juge national contrôle la compatibilité des traités avec la Constitution. Cet arrêt marque une interprétation audacieuse, affirmant que le droit européen ne peut compromettre des exigences constitutionnelles (sécurité nationale) si une protection équivalente est assurée.

Cette tension crée pour certains une perception « d'uniformité imposée » qui accrédi terait l'idée d'érosion des diversités nationales tout en alimentant les ressentiments souverainistes.

V • Quelle solution : vers une combinaison entre une différenciation volontaire à géométrie variable et des coopérations renforcées ?

L'une des réponses réside très certainement dans une différenciation volontaire, où les États choisissent librement le degré d'intégration selon leurs priorités :

⁴ En résumé, l'*ultra vires* est un mécanisme de protection de la souveraineté nationale face à une interprétation jugée excessive des compétences européennes.

⁵ L'arrêt *Nicolo*, rendu par le Conseil d'État le 20 octobre 1989, est une décision majeure du droit public français consacrant la supériorité des traités internationaux sur les lois nationales, même lorsque ces dernières sont postérieures. Il marque l'abandon de la théorie de la « loi écran » et permet au juge administratif de contrôler la conformité de la loi au droit international renforçant ainsi la primauté du droit de l'Union européenne.

Domaine	Souveraineté nationale	Souveraineté partagée	Exemples concrets
Commerce et Marché Intérieur	Impossible seul ou très limité (effet de levier réduit)	Politique commerciale commune / UE négocie pour 450M l'accès aux marchés des pays tiers,	Accords CETA, UE-Mercosur, Préférence européenne, Achèvement du Marché Intérieur
Défense	Armées nationales + OTAN	Coopération renforcée et différenciée / Pilier européen de l'OTAN / Mutualisation des achats, des instruments financiers et coordinations des plans de réarmement	CSP/ Battlegroup / AED / EDIP / Gestion des crises (PESD) / FED / FEP6
Fiscalité	Lois de finance / Identité nationale	Harmonisation à minima / Prévention de l'évasion et des distorsions fiscales	Ressources propres de l'UE, TVA harmonisée, droits d'accise (alcool, tabac énergie), Fiscalité des sociétés
Migration	Contrôle des frontières	Contrôle aux frontières extérieures de l'UE / Frontex / Partage des charges	Pacte Asile & Migrations 2024

Selon la formule consacrée, la politique demeure l'art du possible et la question de savoir comment pourrait s'ordonner dans ce cadre une souveraineté véritablement partagée reste entière. Il ne s'agit plus seulement de juxtaposer des volontés nationales, mais de les inscrire dans une architecture institutionnelle permettant d'arbitrer les désaccords, de produire de la décision efficacement et d'assumer collectivement la responsabilité de l'action.

La première voie, bien connue, consisterait à généraliser le recours au vote à la majorité qualifiée – à savoir 55% des États représentant 65% de la population – à l'ensemble des politiques de l'Union, à l'exception des domaines comme la défense. Cette extension, loin d'abolir les souverainetés, viserait à les articuler au sein d'un espace politique commun où la minorité, protégée par des seuils exigeants, ne pourrait plus pour autant tenir durablement en otage la volonté de la majorité.

Parallèlement, l'extension méthodique de coalitions de volontaires permettrait de faire des « avant-gardes » un instrument assumé de l'intégration. Des États pionniers – à l'image de ceux qui ont constitué, avant les autres, la zone euro ou l'espace Schengen – avanceraient plus loin et plus vite, tandis que les partenaires plus réticents ou moins prêts les rejoindraient ultérieurement, selon une logique d'intégration différenciée. L'Union cesserait ainsi de subir ces géométries variables pour les transformer en leviers de dynamisme politique.

Cette pratique gagnerait toutefois à être encadrée par l'adoption d'un véritable Traité de différenciation. Celui-ci aurait pour vocation d'inscrire dans le droit primaire un régime explicite d'alliances temporaires, appelées à se résorber dans le cadre commun une fois les objectifs atteints. Un tel instrument organiserait juridiquement des statuts différenciés d'appartenance et de participation à l'Union, plutôt que de se reposer sur le seul maniement pragmatique et parfois chaotique des dispositifs existants – opting-out,

6 CSP : Coopération Structurée Permanente, AED : Agence Européenne de Défense, PIED (EDIP) Programme pour l'Industrie Européenne de la Défense, PSDC : Politique de Sécurité et de Défense Commune, FED : Fond Européen de Défense, FEP : Facilité Européenne de Paix

coopérations renforcées, traités parallèles – qui fragmentent sans toujours clarifier.

Dans les domaines au cœur du régalien – tels que la défense et la fiscalité – les instruments en matière de défense, par exemple, permettent d'affiner les divers degrés de souveraineté partagées soulignent le caractère impératif d'une approche souple. Prenons quelques exemples concrets :

- Concernant la Facilité Européenne de Paix (FEP), ce nouvel instrument extra budgétaire alimenté par les contributions volontaires des États-membres a rendu possible l'impossible pour le financement des dépenses militaires de l'UE. C'est grâce à cet instrument que l'UE finance l'effort de guerre en Ukraine. On observe une mutualisation des moyens financiers et logistiques pour des actions extérieures, mais la souveraineté nationale des États-membres est préservée.
- Le Fond Européen de Défense (FED) favorise la mutualisation des capacités industrielles et technologiques avec une approche transnationale forte.
- L'Agence Européenne de Défense (AED) assure à la fois coordination et mutualisation des priorités capacitaires, mais qui demeure dépendante de la volonté des États à partager leur souveraineté.

Ces trois instruments illustrent une souveraineté à la fois partagée par la coordination et la mutualisation des ressources, et préservée par le respect des prérogatives nationales. Leur efficacité dépend de l'équilibre trouvé entre ces deux dimensions tandis que le rapport Draghi appelle clairement au nom de l'efficacité et de la compétitivité à davantage de mutualisation dans un contexte budgétaire très dégradé dans beaucoup de pays de l'UE.

Avec 27 membres, l'immobilisme est le plus souvent la norme. Fort heureusement, la géométrie variable peut dans de nombreux cas changer la donne : ce n'est pas un aveu d'échec, mais un levier pour marier souveraineté et efficacité. Les coopérations renforcées laissent une avant-garde (défense, fiscalité) avancer sans attendre les plus réticents.

Les opt-outs, comme celui du Danemark sur la Monnaie, la Justice et les Affaires Intérieures, après avoir levé celui sur la défense, notamment peuvent agir comme des soupapes de sécurité qui préservent l'adhésion nationale. Cependant, même s'ils créent un effet d'entraînement, ils risquent aussi de fragmenter s'ils ne sont pas encadrés. Même en retrait, ces États convergent souvent vers les normes du noyau pour ne pas perdre leur poids économique et diplomatique. C'est une gestion pragmatique des interdépendances, qui ouvre la voie à une UE géostratégique, fédéraliste mais souple.

VI . Demain : une fédération d'États-nations ?

Sortir de l'impasse impose de dépasser le faux dilemme du « tout ou rien » au risque de contredire le rapport Draghi sur la nécessité d'un saut fédéral auquel les opinions publiques ne sont pas préparées sinon parfois rétives. Toutefois les référendums de Maastricht ou le vote sur le Brexit ont jusqu'à présent effrayé même les plus téméraires à l'idée de réouvrir le débat sur une réforme des traités. L'Europe a pourtant besoin d'une vision claire, rapidement, et deux chemins semblent se dessiner : « l'État cosmopolitique », qui « efface » les nations dans une post-nationalité floue ; ou la « fédération d'États-nations », oxymore fertile où l'on mutualise pour contrer la Chine, la Russie et les États-Unis, sans abdiquer la légitimité nationale.

La souveraineté mutualisée – ou « souveraineté-association » – additionne les puissances. À l'horizon 2030, trois scénarios semblent émerger :

1. le statu quo intergouvernemental, paralysé ;
2. un noyau dur via coopérations systématiques, tirant l'ensemble ; où
3. une constellation post-nationale, où la citoyenneté européenne prime.

Tout dépendra du talent et de la volonté des européens pour allier efficacité et démocratie car tel semble le dilemme posé hier comme aujourd'hui.

L'actualité semble donc nous convoquer pour réconcilier Charles de Gaulle et Jean Monnet, ce qu'ils n'ont jamais réussi à accomplir de leur vivant. La souveraineté partagée n'est ni un vol (souverainistes) ni un aboutissement (fédéralistes purs). C'est un compromis vivant et évolutif qui exige moins d'unanimité pour agir vite, plus de démocratie pour légitimer et plus de flexibilité pour respecter les diversités. L'enjeu est de pérenniser les avancées de la souveraineté mutualisée avant la prochaine crise, car dans un monde de géants dominé par les États-Unis, la Chine et l'Inde dans un contexte d'affaiblissement du droit international, l'Europe n'a le choix qu'entre s'unir ou disparaître.

Au-delà de l'indispensable unité des États membres - unité qui ne se décrète pas par la seule invocation de principes - l'une des urgences majeures est la restauration d'un dialogue véritablement franc et exigeant entre juges nationaux et juges européens. Ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra prévenir des affrontements juridictionnels aussi spectaculaires que destructeurs, porteurs d'incertitudes profondes quant au cadre normatif qui sous-tend l'ensemble de l'édifice européen.

Une Union plus performante et plus efficace ne saurait être obtenue au prix d'une amputation silencieuse des prérogatives étatiques, ni par une érosion subreptice de leur légitimité démocratique. Il s'agit, au contraire, de repenser les modalités de l'intégration en articulant plus finement puissances européennes et souverainetés nationales, afin de conjuguer capacité d'action commune et respect des singularités constitutionnelles.

Plusieurs voies, très concrètes, peuvent être explorées en ce sens. La priorité consisterait à instituer un véritable Conseil de l'Union consacré à la sécurité et à la défense, doté d'une assise politique et stratégique claire, permettant d'agréger et d'orienter les contributions nationales dans un cadre stable.

À cette instance, devrait se combiner la consécration d'une autonomie stratégique « ouverte » mais sans naïveté : une Europe qui demeure insérée dans les échanges mondiaux et fidèle à l'économie des marchés ouverts, mais qui assume pleinement la maîtrise de ses secteurs vitaux et de ses

technologies critiques, garants de sa liberté d'appréciation, y compris par l'adoption de mesures restrictives.

Il conviendrait par ailleurs de restaurer, dans le fonctionnement concret de l'Union, la primauté des sources sur les seules dynamiques normatives, chaque fois que l'interprétation ou la pratique institutionnelle s'écarterait du mandat conféré par les traités. Cette réaffirmation du « texte-source » aurait son pendant dans la possibilité d'une exception sécuritaire d'interprétation stricte clairement assumée dans le droit dérivé : l'introduction d'une véritable « clause bouclier » dans les directives et règlements, destinée à protéger la sécurité nationale et l'ordre public contre les effets de normes mal adaptées aux besoins essentiels des États.

Une Union Européenne qui se veut politique doit également garantir un pluralisme juridictionnel ordonné, où la diversité des cours constitutionnelles et suprêmes ne dégénère ni en anarchie interprétative ni en hiérarchie informelle de fait, mais s'inscrit dans une grammaire commune de coopération loyale. Dans le même esprit, il importe de limiter les dérives interinstitutionnelles, lorsqu'une institution – au premier chef la Commission – s'aventure sur des terrains qui ne relèvent pas de sa compétence, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), parfois au détriment des domaines où elle détient une responsabilité première, comme le marché intérieur mais dont l'achèvement reste aujourd'hui lacunaire.

La crédibilité de l'Union suppose aussi une maîtrise renouvelée des blocages internes. La « vétocratie » des États membres – dont les épisodes récents, qu'il s'agisse des sanctions à l'encontre de la Russie ou du blocage d'un prêt à l'Ukraine, ont illustré les effets délétères – appelle un encadrement plus strict du droit de veto. Il s'agirait moins de l'abolir que d'en limiter l'usage à des cas dûment circonscrits, en empêchant qu'un seul gouvernement puisse durablement paralyser l'action des autres – en favorisant notamment les abstentions constructives – tout en maintenant des garanties robustes lorsque des intérêts vitaux nationaux sont effectivement en jeu.

Enfin, l'édifice ne saurait se stabiliser, et particulièrement dans un objectif plus fédéral, sans un renforcement résolu de la démocratie européenne et, au premier chef, des pouvoirs du Parlement européen. Cela suppose d'accroître sa légitimité démocratique par la mise en œuvre de véritables élections européennes au suffrage universel direct, organisées simultanément sur l'ensemble du territoire de l'Union, selon un mode de scrutin unifié. L'introduction de listes transnationales articulées autour de véritables partis paneuropéens permettrait de dépasser l'agrégation actuelle d'élections purement nationales, pour donner naissance à un espace politique européen proprement dit et contrebalancer ainsi le poids de l'intergouvernemental, aujourd'hui largement prépondérant. Cet ensemble, devant être complété par un véritable droit d'initiative du Parlement européen. Il est en effet tout à fait illusoire de penser qu'un saut fédéral et un véritable « demos » européen⁷ puissent advenir sans un renforcement démocratique de l'Union européenne et une extension concomitante des pouvoirs du Parlement européen. Ces éléments représentent une condition préalable à une plus grande adhésion des peuples au projet européen et à tout élargissement futur.

Toutefois, il est inutile de se voiler la face, les obstacles à ces réformes demeurent nombreux et les oppositions puissantes. Le rééquilibrage « national-souverainiste » du Parlement européen aux élections de 2024 ne laisse que peu d'espace politique aux groupes politiques fédéralistes pour procéder à une réforme vers plus de démocratie, même si le bloc central pro-européen dispose encore d'une majorité absolue au sein de la commission des affaires constitutionnelles (AFCO). L'activation des clauses passerelles générales prévues à l'article 48 § 7 du Traité d'Union Européenne (TUE) n'ont encore jamais pu être activées, faute de volonté politique unanime des États-membres. Les États-membres continuent enfin de se livrer une concurrence acharnée afin de protéger leurs champions nationaux ou faire primer leurs intérêts commerciaux tant sur les plans domestique qu'international, et celle-ci s'avère souvent délétère sur la compéti-

tivité économique et l'autonomie stratégique européenne.

Politiquement, il est également fondamental pour les partis européens de se réapproprier le discours sur une notion de souveraineté modernisée⁸ pour susciter l'adhésion populaire afin de ne pas en laisser le monopole aux extrêmes anti-européennes de droite et de gauche qui surfent sur les sentiments d'insécurité culturelle, et identitaire en hystérisant le débat sur la question migratoire. Pédagogie et explications s'imposent car la souveraineté au XXI^e siècle n'est plus cet amas figé de prérogatives régaliennes qu'on défend jalousement. C'est une idée vivante, relationnelle, un outil stratégique au cœur d'un équilibre subtil des pouvoirs. L'intégration européenne ne l'efface pas : elle la révèle, en transformant une indépendance formelle des États-membres – souvent dérisoire face aux tempêtes mondiales – en une capacité d'action collective bien réelle.

Partant, la notion de souveraineté, semble avoir aussi considérablement évolué pour les partis et gouvernements « nationaux-souverainistes » car peu d'entre eux prônent aujourd'hui ouvertement une sortie de l'UE tandis qu'ils se trouvent souvent piégés par leurs contradictions qui érodent leur crédibilité, même s'ils caracolent souvent dans les sondages. Oscillant entre souverainisme opportuniste à géométrie variable et radicalisation, en 25 ans, le « national souverainisme » dans l'UE est passé d'une critique technique axée sur le refus de transferts de compétences à une opposition idéologique focalisée sur l'identité, la migration, et les valeurs pour finalement aboutir à une stratégie de prise de pouvoir par le blocage des institutions, et l'exposition médiatique d'alliances transnationales.

De plus, la réconciliation entre l'Est et l'Ouest du continent après la chute du mur de Berlin en 1989 a légué des conceptions très différentes de la relation entre les souverainetés nationales et européenne dans l'inconscient de leurs peuples respectifs. Écrasés par la tutelle de l'Union soviétique jusqu'à son effondrement en 1991, les pays d'Europe centrale et orientale ont acquis de haute lutte la

⁷ Spector Céline, *No demos souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Seuil 2021

⁸ Voir l'ouvrage : Kahn Sylvain, *L'Europe un État qui s'ignore*, CNRS Éditions 2026

restauration de leur souveraineté et de leur liberté. Déléguer à nouveau cette souveraineté à l'échelon européen pour certains de ces pays peut apparaître comme une barrière plus difficilement franchissable que pour les pays situés à l'Ouest du continent et il faut intégrer cette différence de « profondeur de temps ». Une chose est cependant certaine pour beaucoup au sein de ce « demos européen » naissant, à l'Est comme à l'Ouest, il est désormais nécessaire de s'affranchir des tutelles politique, énergétique, technologique, numérique et sécuritaire des blocs, qu'ils soient russes, chinois ou américains et d'affirmer l'autonomie politique et stratégique européenne. A cette fin, une souveraineté européenne partagée est le seul moyen d'y parvenir.

La souveraineté n'est donc pas un reliquat du passé, mais notre arme de puissance future. Défendue en vase clos à l'échelle nationale, elle s'éteint ; exercée ensemble avec audace, elle forge une Europe forte et des nations influentes.

Directeur de la publication: Arnaud Magnier • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu

L'Institut Jacques Delors est une entité de
la Fondation Jacques Delors Friends of Europe

